

Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt

Reiter, Renate

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Reiter, R. (2012). Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 5(1), 85-103. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60863-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Schwerpunkt: Die „armen Städte“

Renate Reiter

Angeschoben oder ausgebremst? Die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung in der Sozialen Stadt

Zusammenfassung

Das städtebauliche Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“ hat seit seiner Initiierung 1999 in zahlreichen Kommunen politische und administrative Lernprozesse im Hinblick auf die Entwicklung benachteiligter Gebiete angeschoben. Die drastische Reduzierung der Fördermittel durch den Bund im Jahr 2011 bei fortbestehender Unsicherheit der weiteren Förderperspektive konfrontiert die lokalen Akteure mit dem Problem, wie eine Verstetigung des eingeleiteten Policy-Wandels erreicht werden kann. Der Beitrag illustriert anhand von vier Fallstudien, dass weniger die „klassischen“ Erklärungsfaktoren der Politikfeldanalyse, sondern vielmehr die Probleminterpretation und der politische Wille die Inangriffnahme oder das Unterlassen von Verstetigungsbemühungen beeinflussen.

Schlagworte: Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, benachteiligte Stadtgebiete, integrierte Stadtentwicklungspolitik, Kooperation

Abstract

Pushed or thwarted? The continuation of urban development policy in the „Social City“

In many cities the German urban development programme „Social City“ launched in 1999 has contributed to political and administrative learning of local authorities as regards the development of deprived neighbourhoods. As the German Federal Government cut funding to a considerable extent in 2011 and future prospects of funding being insecure local authorities were facing the problem how to perpetuate the policy-change initiated during the programme's implementation. Analyzing the implementation process in four cities this article shows that local authorities' efforts to perpetuate policy innovations are largely influenced by their problem interpretation and willingness to change rather than by the classical determinants usually put forward in public policy analysis.

Key words: Programme „Social City“, deprived neighborhoods, integrated urban development policy, cooperation

1. Einleitung

Die „Armut (in) der Stadt“ manifestiert sich spätestens seit Beginn der 1980er Jahre nicht nur in einer Verfestigung der kommunalen Haushaltskrise, sondern auch in der zunehmenden sozial- und wirtschaftsräumlichen Spaltung vieler Städte. Vor diesem Hintergrund verabschiedete die Bundesregierung im Jahr 1999 – im Anschluss an entsprechende kommunale und Landesprogramme – das stadtpolitische Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“ (kurz: „Soziale Stadt“).

Seinem Anspruch nach fügt sich das Programm in eine ganze Reihe von innovativen Initiativen zur *integrierten Stadtentwicklungspolitik* ein, wie sie auch die Europäische Union und zahlreiche europäische Regierungen während der 1990er Jahre ergriffen. Da-

bei stand die „Soziale Stadt“-Initiative, die die rot-grüne Bundesregierung als städtebauliches Ressortprogramm und Instrument der Bund-Länder Städtebauförderung konzipierte, unter Experten von Beginn an im Verdacht, mehr zu wollen als zu können (*Alisch* 2002, S. 95-97; *Eichener* 2000, S. 101-103; *Walther* 2004; *Walther/Güntner* 2007; *Zimmermann* 2011, S. 183). Sie propagierte den neuartigen Ansatz der integrierten Stadtentwicklungspolitik, blieb in ihren Fördermöglichkeiten aber die längste Zeit auf klassische Bauinvestitionen und Wohnumfeldverbesserung beschränkt. Trotz dieser inhaltlichen Beschränkung sollte „Soziale Stadt“ vor Ort innerhalb kurzer Zeit umfassende Prozesse der infrastrukturellen, sozial-integrativen, ökonomischen Gebietsaufwertung anschieben und dabei zugleich „selbsttragende“ Strukturen des Bewohnerengagements und der Kooperation von Bürgern, Kommune und Interessenträgern zur langfristigen Gebietsentwicklung über das Förderende hinaus hervorbringen (*Bauministerkonferenz* 2005, S. 5 u. 14-15).

Für die Städte und Gemeinden waren in der Tat nicht nur das finanzielle Förderangebot¹, sondern auch die Ideen der „Sozialen Stadt“ attraktiv. Die Zahl der Fördergebiete stieg rasch an (von 161 in 1999 auf 603 in 2010; *Bundestransferstelle* 2012) und es wandelten sich die bau- und planungspolitischen Agenden vieler Kommunen. In zahlreichen Stadtverwaltungen wurden prozedurale und organisatorische Lernprozesse in Gang gesetzt und es änderten sich Beziehungsmuster zwischen Kommune, lokalen Interessengruppen und Bürgern (*Franke* 2011, S. 37). Allerdings sind bislang nur ca. zwei Prozent der Gebiete als „ausfinanziert“ aus der Förderung entlassen worden, so dass das Ziel der lokal eigenständigen Fortführung der integrierten Stadtentwicklung noch unerreicht bleibt. Diese Verstetigung, die von Anfang an Bestandteil der Philosophie von „Soziale Stadt“ war, ist seit dem Beschluss der Bundesregierung im Jahr 2010, den Förderanteil des Bundes für 2011 um ca. 70 Prozent zu reduzieren und sich aus der Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen zurückzuziehen, für zahlreiche Teilnehmerkommunen zu einem drängenden Problem geworden.

Hier setzt dieser Beitrag an. In seinem Mittelpunkt steht die Frage nach den Bedingungen der Verstetigung der integrierten Stadtentwicklungspolitik. Dabei sollen hier kommunale Strategien der Programmimplementation und des Umgangs mit dem Verstetigungsproblem identifiziert und ein Ansatz zur Erklärung von Varianz in diesem Zusammenhang entwickelt werden. Empirisch fasst der Beitrag Erkenntnisse aus den vorhandenen bundesweiten Studien sowie der Fach- und Forschungsliteratur zu den materiellen und prozedural-organisatorischen Programmwirkungen zusammen und ergänzt diese um vier Fallstudien (Gelsenkirchen, Karlsruhe, Kiel, Dresden). Für diese wurden neben verfügbaren Sekundäranalysen auch lokale politische Programm- und Ratsdokumente sowie Sitzungsprotokolle ausgewertet. In theoretischer Perspektive nimmt der Beitrag Bezug auf unterschiedliche, aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse bekannte Erklärungsfaktoren für Politikwandel (*Blum/Schubert* 2009, S. 39-45) und integriert sie in ein Modell zur Erklärung kommunaler Innovationsbereitschaft.

Im Weiteren werden zunächst die Kernelemente von „Soziale Stadt“ und die Philosophie der integrierten Stadtentwicklungspolitik zusammengefasst (2) und sodann anhand verfügbarer Datenquellen ein Blick auf die bisherigen substantiellen, prozeduralen und strukturellen Wirkungen des Programms geworfen (3). Danach werden unter Berücksichtigung mehrerer Variablen aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse für die hier ausgewählten unterschiedlichen Fälle exemplarisch die Implementations- und Verstetigungsstrategien von Teilnehmerstädten untersucht (4). Auf dieser Grundlage wird die Frage nach den Bedingungen der (Nicht-) Verstetigung behandelt

und hypothesenartig beantwortet (5). Am Ende werden einige Schlussfolgerungen zur Zukunft der integrierten Stadtentwicklungspolitik als kommunale Daueraufgabe formuliert (6).

2. „Soziale Stadt“: Kernelemente und Philosophie der integrierten Stadtentwicklungspolitik

Mit der Initiierung des Programms „Soziale Stadt“ reagierten die Länder und die neu gewählte rot-grüne Bundesregierung 1999 auf das partielle Versagen der sozialen und wirtschaftlichen Integrationsfunktion der Städte (Walther/Güntner 2007, S. 349).² Angesichts rückläufiger Einnahmen und gleichzeitig steigender Sozialausgaben waren diese unter den Bedingungen des demographischen Wandels und industriellen Strukturwandels nur mehr unzureichend in der Lage, ihrer Aufgabe der Bereitstellung sozialer Infrastrukturen zum Ausgleich desintegrativer Tendenzen innerhalb der städtischen Gesellschaften nachzukommen. Die sichtbarste Folge war die Rückkehr der schon fast überwunden geglaubten sozialen Segregation in die Stadtentwicklung (Häußermann/Siebel 2004, S. 160) und die Entstehung oder Wiederausprägung von „Armutsquartieren“ oder „sozialen Brennpunkten“ im städtischen Raum. Nach dem erklärten Willen der Bauministerkonferenz sollte das Programm „Soziale Stadt“ dieses Problem nicht allein – wie in der traditionellen Städtebauförderung – durch Investitionen in die bauliche Substanz, Infrastruktur und das Wohnumfeld benachteiligter Stadtgebiete bekämpfen. Vielmehr beschritten Bund und Länder hiermit den neuartigen Weg der Förderung von integrierten lokalen Handlungskonzepten.

Formal fügte sich die „Soziale Stadt“ als städtebauliches Investitions- und Leitprogramm auf den ersten Blick in die dominante Policy-Tradition der Städtebauförderung ein. Die Finanzhilfen, die der Bund auf Basis von Art. 104b GG³ für Maßnahmen im Rahmen des Programms gewährt und welche die Länder und betroffenen Gemeinden um Mittel in jeweils gleicher Höhe ergänzen, unterliegen der investiven Zweckbindung. Sie sind degressiv ausgestaltet, sollen zeitlich befristet gewährt und dabei zur Beseitigung sozialer Missstände in benachteiligten Stadtteilen oder Stadtgebieten mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt werden (VV-Städtebauförderung 1999, Nr. II; § 171e Abs. 1 BauGB; Art. 5 VV-Städtebauförderung 2011). „Soziale Stadt“ ging allerdings bei der Beschreibung seiner Förderziele und Vorstellungen zur Organisation, Finanzierung und Steuerung der Stadtteilentwicklung von Anfang an weit über die Kernmerkmale der traditionellen Städtebauförderung hinaus.

Das Programm hob sich davon in wenigstens zweierlei Hinsicht ab: Zum einen forderte es die Integration von investiven und nicht-investiven, sozial-integrativen, wirtschaftspolitischen oder auch gesundheitspolitischen und kulturellen Interventionszielen und -maßnahmen in ein einheitliches Handlungskonzept für das Fördergebiet. Zum anderen beinhaltet es eine Reihe von „institutionenpolitischen“ (Zimmermann 2011, S. 183) Zielen, nämlich erstens den gebietsbezogen gebündelten Fördermitteleinsatz und eine dementsprechend enge vertikale und horizontale Koordination des Verwaltungshandelns. Zweitens zielte es auf verstärkte Kooperation der kommunalen Politik und Verwaltung mit lokalen Interessenverbänden, Trägerorganisationen und der Wirtschaft und drittens auf eine verbesserte Beteiligung der Bürger (ebd.; Franke 2011, S. 9-10).

Unter dem Aspekt der Verstetigung war und ist insbesondere die Verwirklichung dieser institutionenbezogenen Ziele zentral. Hier richtete sich der Anpassungsappell von „Soziale Stadt“ (Güntner 2012, S. 138) von Anfang an vor allem an die Kommunen selbst. Kommunalpolitik und -verwaltung sollten im Rahmen der Implementation des Programms lernen, ihre eigenen Interaktions- und Verfahrensroutinen dauerhaft im Sinne einer gleichsam automatischen Ämterkoordination und intensivierten Kooperation umzustellen. Ferner sollten sie mit Hilfe der Förderung, etwa durch gezielte Anreize und die Schaffung neuer Strukturen (z.B. Stadtteilbüros), die Vernetzung der betroffenen nicht-städtischen Akteure (Wohnungsunternehmen, Gewerbetreibende, Vereine, Bürgerinitiativen, Schulen und Kindergärten etc.) und der Gebietsbewohner befördern. Auf diese Weise sollten zivilgesellschaftliche und bürgerschaftliche Potenziale „aktiviert“ und – so lautete das anspruchsvolle Ziel des Programms – mittelfristig selbsttragende Strukturen etabliert werden, die die (Weiter-) Entwicklung des Stadtgebiets über seine finanzielle Förderung hinaus garantieren könnten (Bauministerkonferenz 2005, S. 5).

Angesichts dieses ambitionierten Zielhorizonts herrschte unter wissenschaftlichen Beobachtern von Beginn an Skepsis darüber, ob das Programm den hohen Erwartungen, die Politiker und Praktiker der Stadtentwicklung auf allen Ebenen in es setzten, gerecht werden könnte. Kritische Einwände bezogen sich auf die Verankerung von „Soziale Stadt“ im institutionellen Rahmen der traditionellen Städtebauförderung und den mit dieser sektoralen Beschränkung verbundenen appellativen Charakter des Programms (Walther/Güntner 2007, S. 184-186), das Wandel nicht vorschreiben kann/will, sondern ihn lediglich als Lösungsweg lokaler Probleme anbietet (Zimmermann 2011, S. 195). Skepsis wurde außerdem hinsichtlich des strukturellen Gesamtarrangements von „Soziale Stadt“ und der für die Programmimplementation notwendigen intensiven Politikverflechtung geäußert (Schridde 2001, S. 128-129). Und sie bezog sich schließlich auch auf „die grundsätzliche Frage der [lokalen; d. Verf.] Steuerbarkeit“ (Mensch 2001, S. 24) von negativen Entwicklungen – wie z.B. hohe Arbeitslosigkeit –, die andernorts wurzeln und primär auf anderen Ebenen (z.B. beim Bund und seiner Arbeitsmarktpolitik) politisch bearbeitet werden.

3. Wirkungen der Implementation von „Soziale Stadt“: Auf dem Weg zur Verstetigung?

Entsprechend der doppelten, inhaltlichen und institutionenpolitischen Zielsetzung des Programms ist „Verstetigung“ als (institutionell) abgesicherte Fortführung von erfolgreichen Aufwertungsprojekten *und* als dauerhafte Übernahme des integrierten Ansatzes in die reguläre, institutionell fundierte Politik- und Verwaltungspraxis vor allem auf kommunaler Ebene zu verstehen (Ruiz/Sauter 2007, S. 2). Je nachdem, auf welche Zieldimension sich das Betrachterinteresse richtet, fällt die vorläufige Bilanz der Implementation von „Soziale Stadt“ heute eher ernüchternd oder eher überzeugend aus. Dabei muss vorausgeschickt werden, dass die Quellenlage für eine sekundäranalytische Wirkungsuntersuchung gegenwärtig nicht optimal ist (insbesondere liegt keine aktuelle bundesweite Evaluation des Programms vor; der bislang einzige wirkliche Evaluationsbericht, die Zwischenevaluierung, datiert aus dem Jahr 2004; IfS 2004). Nichtsdestotrotz erlauben es die vorhandenen bundesweiten Fortschrittsberichte, einige übergreifende Erkenntnisse zum gegenwärtigen Stand der Implementationswirkungen zu gewinnen. Im Einzelnen

werden dazu hier die folgenden Berichte herangezogen: die dritte bundesweite Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in den „Soziale Stadt“-Gebieten (*Bundestransferstelle* 2006a), der darauf Bezug nehmende „Statusbericht Soziale Stadt“ der Bundesregierung (*Bundestransferstelle* 2008) und eine jüngere, von der Friedrich-Ebert-Stiftung in Auftrag gegebene Studie von *Thomas Franke* (2011).

Beim Blick zunächst auf die gebietsbezogene, inhaltlich-substantielle Wirkungsdimension von „Soziale Stadt“ sind sowohl immaterielle (Lebensqualität im Fördergebiet, Außenwahrnehmung) als auch materielle (städtebauliche, infrastrukturelle, soziale, ökonomische etc.) Effekte der Implementation zu berücksichtigen (*Bundestransferstelle* 2008, S. 73).

Bei den immateriellen Wirkungen kommen die verfügbaren Fortschrittsberichte übereinstimmend zu positiven Ergebnissen. Vor allem wurde das Problembewusstsein geschärft sowie die Außenwahrnehmung und das Image der Fördergebiete verbessert (*IfS* 2004, S. 141-44 u. 146-148; *Bundestransferstelle* 2008, S. 74; *Franke* 2011, S. 18).

Im Bereich der materiellen Effekte fällt die Bilanz dagegen gemischt bis ernüchternd aus. Die Fortschrittsberichte konstatieren einhellig eine Konzentration auf baulich-investitive Maßnahmen, also den traditionellen Bereich der Städtebauförderung (*Bundestransferstelle* 2008, S. 74; *Franke* 2011, S. 4 u. 18-19). Hier wiederum überwogen kommunal getragene Maßnahmen zur Sanierung, Wohnumfeldverbesserung und zum Infrastrukturausbau (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 133) gegenüber privat getragenen Projekten. Unter den anderen inhaltlich-materiellen Maßnahmengruppen – Sozial- und Integrationspolitik, Schule und Bildung, lokale Ökonomie, Gesundheitspolitik – werden Wirkungen vor allem für den sozial-integrativen Bereich festgehalten. Unter Verweis auf eine bundesweite Befragung von lokalen Akteuren in allen Teilnehmerstädten berichtet das Difu im Jahr 2006 z.B. von „leichten“ bis „deutlichen“ Verbesserungen in den Fördergebieten in den Feldern des sozialkulturellen Infrastrukturangebots, der Sport- und Freizeitförderung und der Integrations- und Förderaktivitäten in den Gebietsschulen (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 142). Auch im Bereich der Integration erblicken die lokalen Akteure nach anfänglichen Schwierigkeiten heute Fortschritte, wobei vielerorts noch grundsätzliche Hindernisse, wie die z.T. schwierige Erreichbarkeit von Zuwanderern oder auch eine mangelhafte Flexibilität kommunaler Service-Institutionen wie der Wirtschaftsförderung, zu überwinden seien (*Franke* 2011, S. 20). Hingegen werden die Implementationseffekte in den Bereichen „Gesundheit“ und vor allem „Lokale Ökonomie“ bis heute als eher gering eingeschätzt (*IfS* 2004, S. 170; *Bundestransferstelle* 2008, S. 77-78; *Franke* 2011, S. 21-23). Weder kam es zu einer sichtbaren Stärkung der Nahversorgung noch zu durchschlagenden Erfolgen bei Existenzgründungen oder dem Angebot an Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten in den Fördergebieten (*Bundestransferstelle* 2008, S. 74 u. 78). Experten führen die bislang ernüchternden Ergebnisse im Zielbereich „lokale Ökonomie“ auf unterschiedliche Ursachen zurück. Neben der generell schwachen Ausprägung wirtschaftlicher Strukturen in bestimmten benachteiligten Stadtgebieten (monofunktionale Wohngebiete), werden der häufig eingeschränkte Zugang des Quartiersmanagements zu einschlägigen lokalen Wirtschaftsakteuren (Kammern, Unternehmensvereinigungen etc.) sowie überzogene Erwartungen an die Problemlösungsfähigkeit integrierter Stadtteilprogramme im Hinblick auf gesamtstädtische oder gar gesamtgesellschaftliche Einflussfaktoren wie konjunkturelle Krisen oder hohe Arbeitslosigkeit genannt (*Franke* 2011, S. 22-23).

Die gemischte Bilanz der materiellen Effekte von „Soziale Stadt“ erstaunt bei näherem Hinsehen nicht. Eine Erklärung liegt in der erwähnten Grundkonzeption des Pro-

gramms als investive Initiative der Städtebauförderung. Vor diesem Hintergrund sind Kommunen zur Finanzierung flankierender Maßnahmen auf Mittel aus den EU-Strukturfondsprogrammen (z.B. bis 2006 URBAN II; EFRE-Programme der Länder, ESF-Programme) oder die Bereitschaft der einschlägigen Ressorts auf Bundes- und Länderebene zur Ergänzung von „Soziale Stadt“ angewiesen, sofern sie entsprechende Projekte nicht allein aus ihrem (häufig prekären) kommunalen Eigenanteil oder über die (häufig schwierige) Akquise von privaten Mittel bestreiten. Diese Kooperationsbereitschaft war und ist jedoch in vielen Fällen eher gering ausgeprägt (*Aehnelt* 2005, S. 65). Zwar beruhte bereits 2005 die Finanzierung von Maßnahmen in beinahe allen Fördergebieten auf einer Bündelung der Ressourcen aus unterschiedlichen Förderprogrammen des Bundes und der Länder, jedoch waren diese – wie „Soziale Stadt“ selbst – überwiegend einseitig auf Bauinvestitionen gerichtet (*Bundestransferstelle* 2008, S. 20). Auf Bundesebene entwickelte überhaupt nur das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Komplementärprogramme, wie z.B. die Initiative „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E & C) oder das ESF-Programm „Lokales Kapital für soziale Zwecke“ (LOS). Andere Ressorts oder Institutionen, wie z.B. das Innenministerium oder die Bundesagentur für Arbeit, blieben hingegen weitgehend untätig (*Aehnelt* 2005, S. 65). Aus dem Haushalt des Bundesbauministeriums (BMVBS) selbst wiederum stellte der Bund ab 2006 bis einschließlich 2010 kurzfristig Mittel für sozial-integrative Maßnahmen im Rahmen von „Modellvorhaben der Sozialen Stadt“ zur Verfügung. Und seit 2011 fließen aus dem vom BMVBS getragenen ESF-Programm „BI-WAQ“ Mittel für Komplementärmaßnahmen im Bereich der lokalen Beschäftigungspolitik (*Franke* 2011, S. 16). Insgesamt hat sich an der ursprünglichen Situation einer defizitären vertikalen Mittelbündelung (*IfS* 2004, S. 185) bis heute wenig geändert. Diese ernüchternden Erkenntnisse leiten unmittelbar zu der Frage nach den strukturellen Wirkungen von „Soziale Stadt“ auf die lokale planungs- und städtebaupolitische Governance insgesamt über. Die diversen Fortschrittsuntersuchungen seit 2004 lassen diesbezüglich ebenfalls eine gemischte Bilanz erkennen. Demzufolge hat ein Wandel vor allem bei der lokalen Ämterkoordination und der Aktivierung und Beteiligung der Bürger stattgefunden. Bei der Bildung von dauerhaften Akteursnetzwerken und der Mobilisierung privater Ressourcen wird hingegen je nach Zielgruppe z.T. erhebliche Varianz konstatiert.

Schon im Jahr 2002 berichteten kommunale Politik- und Verwaltungsakteure davon, dass die Erarbeitung und Implementation des integrierten Handlungskonzepts die verwaltungsinterne Koordination in ihrer Kommune gestärkt habe (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 157-158). Demgegenüber stellt *Franke* nach wie vor Defizite bei der Vernetzung von kommunalen und privaten Akteuren fest. Während die Kooperation zwischen der Verwaltung und Trägerakteuren der freien Wohlfahrtspflege, Stiftungen, aber auch Wohnungsunternehmen (mittlerweile) gut funktioniere (*Franke* 2011, S. 9 u. 36), seien Netzwerke mit lokalen Unternehmen „vielerorts erst im Aufbau“ befindlich (*ebd.*, S. 18-19). Insbesondere die anfängliche Zurückhaltung der privaten Wohnungswirtschaft bei der Bildung von Partnerschaften zugunsten der Bestandsverbesserung und baulichen Aufwertung benachteiligter Stadtgebiete löst sich den Fortschrittsberichten zufolge in jüngerer Zeit auf. Dabei seien große Wohnungsunternehmen eher als einzelne Hauseigentümer zu entsprechendem Engagement bereit (*Bundestransferstelle* 2008, S. 73; *Franke* 2011, S. 19). Die Kooperationsbereitschaft der örtlichen Gewerbetreibenden, Kammerorganisationen, Arbeitsverwaltungen und sonstigen Wirtschaftsakteure in benachteiligten Stadtteilen gilt dagegen seit längerem als verbesserungswürdig (*IfS* 2004, S. 170). Dies hängt aus Exper-

tensicht mit den oben genannten Spezifika im Bereich „lokale Ökonomie“ zusammen, kann aber auch darauf zurück geführt werden, dass vom städtebaulichen Programm „Soziale Stadt“ vor allem die Wohnungswirtschaft (und nicht andere Wirtschaftszweige) profitiert hat. So werden die „finanziellen Multiplikatoren- bzw. Anstoßeffekte“ des Programms im Baubereich für das Jahr 2011 auf zwischen ca. 4,70 und ca. 8,50 Euro private Investitionsmittel je 1 Euro Fördermittel beziffert (*Franke 2011, S. 23-24*).

Fortschritte erbrachte die Implementation von „Soziale Stadt“ schließlich von Beginn an im Bereich „Aktivierung und Beteiligung“ der Bürger. Hier wird von einer mit voranschreitender Programmdauer ausgeweiteten Bereitschaft zur bürgerschaftlichen Eigeninitiative berichtet (*ebd.*, S.18). Vor allem die Stadtteilbüros tragen in diesem Kontext wichtige Funktionen als „Motoren“ der Aktivierung und der sozialen Vernetzung und stellen eine strukturelle Neuerung von nicht zu unterschätzendem Wert auch für eine längerfristig integrative Entwicklung benachteiligter Stadtgebiete dar (*Bundestransferstelle 2008, S. 79*).

Insgesamt lassen sich ungeachtet der gemischten Gesamtbilanz sowohl substantielle Effekte als auch strukturelle Wirkungen auf die planungs- und städtebaupolitische Governance festhalten. Dabei scheint der eingeleitete Wandel allerdings – wie *Franke* feststellt – in seiner Dauerhaftigkeit noch ungewiss zu sein: „Gleichwohl wurde das Programmziel ‚Aufbau selbst tragender Strukturen‘ (noch?) nicht erreicht“ (*Franke 2011, S. 37*). Dies wirft die Frage nach den lokalen Bedingungen der Verstetigung des bisher Erreichten auf. Um sie zu beantworten, werden nachfolgend die Implementationsstrategien und Verstetigungsansätze von vier ausgewählten Fallstädten (Gelsenkirchen, Karlsruhe, Kiel, Dresden) untersucht und im daran anschließenden Teil 5 nach der Erklärung von Varianz gefragt.

4. Policy-Wandel und Verstetigung in vier Städten

Die nachfolgend vorgestellten Städte – ausschließlich Großstädte als ursprüngliche Hauptzielgruppe des Programms – zeichnen sich durch unterschiedliche sozio-strukturelle, politische und institutionelle Rahmenbedingungen aus (vgl. Tab. 1). Mit ihnen wurden somit ungleiche Fälle ausgewählt, um die Effekte des Programms auf die lokale Politikagenda und die Steuerung der Stadtentwicklung unter unterschiedlichsten Bedingungen zu beleuchten. Auch wenn die Fallauswahl nicht als repräsentativ gelten kann, stehen die vier Städte mit ihren Fördergebieten jeweils für bestimmte, vom Programm erfasste Arten des Entwicklungsbedarfs: Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord und Kiel-Gaarden stellen Fälle altindustrialisierter Stadtgebiete dar, deren problematische Entwicklung zum „Arbeitslosenviertel“ (*Häußermann 2011, S. 274*) den konzentrierten Wirkungen des industriellen Strukturwandels geschuldet ist; die Karlsruher Oststadt steht für ein altes städtisches Wohnquartier, das aufgrund seines überwiegend einfachen, sanierungsbedürftigen Wohnungsbestands und nachlassender gewerblicher Aktivitäten an Attraktivität eingebüßt und eine Veränderung seiner Sozialstruktur erlebt hat; Dresden-Prohlis/Am Koitschgraben steht für den Fall einer ostdeutschen monostrukturierten Plattenbaugroßwohnsiedlung in Stadtrandlage, die unter starkem Bevölkerungsverlust und Leerstand leidet. Bei all ihren Unterschieden zeichnen sich diese Fälle durch einige Gemeinsamkeiten aus, die sie für eine Untersuchung der Verstetigungsbedingungen der „Sozialen Stadt“-Politik qualifizieren. Gemeinsam ist ihnen – wie den Fördergebieten des

Programms insgesamt –, dass sie zum Zeitpunkt des Förderbeginns in ihrer sozio-strukturellen und -ökonomischen Entwicklung (Arbeitslosigkeit, Armut, wirtschaftliche Dynamik etc.) deutlich von der Entwicklung der Gesamtstadt abwichen und heute meist noch davon abweichen. Darüber hinaus zählen sie allesamt zu den Pionieren der Bund-Länder-Initiative, die 1999 oder 2000 in das Programm aufgenommen wurden. Sie blicken also auf eine langjährige Implementationserfahrung zurück und sind daher, gemäß der auf Anschub orientierten Programmphilosophie, für die Entlassung aus der Förderung und „Verstetigung“ prädestiniert (*Bundestransferstelle* 2006b, S. 5).

Tabelle 1: Zentrale Strukturdaten 2009 der vier Städte

	Gelsenkirchen	Karlsruhe	Kiel	Dresden
Teilnahme an „Soziale Stadt“ seit	1999	2000	1999	1999
Einwohnerzahl	264.765	288.917	236.902	507.513
Jugendquotient ¹	17,2	14,8	26,8	13,1
Altenquotient ²	21,1	19,4	29,9	21,9
Ausländeranteil	13,9	15,2	8,7	4,7
Arbeitslosenquote ³	20,8	15,8	15,5	14,3
SGB II-Quote	20,7	8,5	17,7	14,2
Verschuldung/ Haushaltsslage ⁴	4.448,1	3.458,3	2.615,9	188,6
Kassenkredite Euro je Einwohner (2009)	1.148,2 (1.414,1)	0,0 (497,1)	151,9 (1.510,8)	0,0 (0,0)
(fundierte Schulden je Einwohner)				
Sitzanteil linker Parteien im Rat ⁵	51,5	43,7	58,8	32,86
Partei OB	SPD	CDU	SPD	CDU

1 Bevölkerung ≤ 20 Jahre; ² Bevölkerung ≥ 65 Jahre; ³ Anteil der Arbeitslosen an allen sozialversicherungspflichtigen zivilen Erwerbspersonen; ⁴ Verschuldung im Kernhaushalt 2009 (Euro/Einwohner); ⁵ SPD, Linke, Grüne.

* eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung ≤ 18 Jahre im Jahr 2010.

** eigene Berechnungen: Wiedergabe des Anteils der Bevölkerung ≥ 65 Jahre im Jahr 2010.

Nachfolgend werden für die vier Fälle, jeweils nach einer knappen Vorstellung der ‚Förderkarriere‘ seit Ende der 1990er Jahre, die wichtigsten Policy-bezogenen, prozeduralen und organisatorischen Veränderungen der stadtteilspezifischen Planungs- und Baupolitik im Rahmen der Teilnahme an „Soziale Stadt“ skizziert. Sodann werden im Lichte der Verstetigungsfrage unterschiedliche politikfeldanalytische Erklärungen für die (Nicht-) Vorbereitung des Ausstiegs aus der Förderung überprüft. Im Einzelnen sollen die folgenden fünf aus der (vergleichenden) Staatstätigkeitsforschung und Politikfeldanalyse bekannten Faktoren auf ihre Erklärungskraft hin betrachtet werden (*Blum/Schubert* 2009, S. 39-45):

- erstens die fiskalische Situation der Gesamtstadt, die im Sinne der „Opferthese“ (*Grohs/Reiter* 2012) bei hohem fiskalischem Problemdruck die Vermutung eines eher zurückhaltenden Engagements der kommunalen Politik in Richtung Wandel und Verstetigung nahe legt;
- zweitens die parteipolitische Konstellation im Rat, die im Sinne der Parteiendifferenzhypothese erwarten lässt, dass programmatische Differenzen zwischen Mehrheits- und Oppositionsfraktionen über Ziele, Inhalt und Ausrichtung der kommunalen Stadtentwicklungspolitik die Verstetigung einmal erprobter Ansätze erschweren (*Zimmermann* 2011, S. 192);
- drittens die institutionellen Ausgangsbedingungen kommunalpolitischen Entscheidens und Handelns im jeweiligen Bundesland, d.h. die Abhängigkeit der Verwal-

tungsleitung vom Rat und die Autonomie der Fachverwaltung gegenüber der Querschnittsverwaltung (*Grohs/Reiter* 2012). Je größer erstere und kleiner letztere ist, desto eher darf eine erschwerte Verstetigung bei Uneinigkeit zwischen den kommunalen Institutionen und Organen vermutet werden;

- viertens die Interessenorganisationsfähigkeit der Bürger in betroffenen Stadtteilen, die – je geringer sie ausgeprägt ist – die Annahme einer geringen Verstetigungskapazität der betroffenen Stadt nahe legt (*Schmals* 2000, S. 63); und
- fünftens das Vorhandensein von Policy-Vorerfahrungen, das bei positiven Erfahrungen die Annahme einer grundsätzlich erhöhten Veränderungs- oder Innovationsbereitschaft innerhalb der lokalen Politik und Verwaltung gegenüber einer Situation von fehlender Erfahrung und Unsicherheit begründet.

4.1 Gelsenkirchen: Kommunale Daueraufgabe „Soziale Stadt“-Entwicklung als lokales Gemeinschaftsprojekt

Gelsenkirchen mit dem Stadtteil Bismarck/Schalke-Nord (GE-Schalke) wird von unterschiedlichen Autoren als Beispiel eines gelungenen Verstetigungsansatzes unter schwierigen gesamt kommunalen Rahmenbedingungen genannt (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002; *Bundestransferstelle* 2006b, S. 30-33; *Rommelfanger/Sauter* 2010; *Güntner* 2012, S. 146-147). Der Stadtteil nahm bereits ab 1995 am ressortübergreifenden Programm „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf“ der nordrhein-westfälischen Landesregierung teil. 1999 erfolgte sodann die Aufnahme in das Bund-Länder-Programm „Soziale Stadt“, für das Bismarck/Schalke-Nord ab 2000 als eines von 16 Modellgebieten (für NRW) zur bundesweiten Evaluierung durch das Difu ausgewählt wurde. Aus diesem Gesamtrahmen wurde GE-Schalke im Jahr 2006, dem Zeitpunkt des Auslaufens der Bau- und Sanierungsförderung, entlassen und befindet sich seither offiziell in der „Verstetigungsphase“. Dabei kann der 2007 gefasste Beschluss des Gelsenkirchener Stadtrates zur Errichtung institutioneller Grundstrukturen für die Übertragung des integrierten Politikansatzes in die lokale Planungs- und Baupolitik als vorläufiger Endpunkt einer zumindest auf institutioneller Ebene gelungenen Verstetigung betrachtet werden (*Rommelfanger/Sauter* 2010).

Im Zentrum der Implementation sowohl des nordrhein-westfälischen Landesprogramms als auch des Programms „Soziale Stadt“ standen neben der Umsetzung eines breiten Spektrums sektoraler Maßnahmen (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002, S. 26-35) von Anfang an strukturelle Veränderungen der lokalen Governance im Bereich Planen und Bauen, wie beispielsweise die Errichtung eines Stadtteilbüros schon 1994 oder der Übergang zur regelmäßigen verwaltungsinternen Koordination des Bau- und Planungsressorts mit den weiteren einschlägigen Ressorts, vor allem „Jugend“ und „Soziales“, (*Austermann/Ruiz/Sauter* 2002, S. 26 u. 50-52). Zusätzlich zu diesen Anpassungen befassten sich die kommunalen Verantwortungsträger frühzeitig mit der Frage des dauerhaften Politikwandels. Tatsächlich verstanden weder der Rat noch die Verwaltung die Förderung zunächst durch das Land NRW und – ab 1999 – den Bund als ‚Dauerlösung‘ (*Bundestransferstelle* 2006b, S. 30). Der nachhaltige lokale Politikwandel wiederum sollte gemeinschaftlich mit den nicht-kommunalen sozialen und wohnungswirtschaftlichen Trägern, wirtschaftlichen Interessenakteuren und Bürgern des Fördergebiets gestaltet werden (*Küpick/Mürböck* 2003, S. 363). Daher ging die Stadt ab 2001 gemeinsam mit zahlreichen nicht-kommunalen Akteuren und den Gebietsbewohnern erste Schritte zur Verstetigung

des integrierten Handlungsansatzes. Hierzu zählten u.a. die gemeinsame Erarbeitung eines Verstetigungskonzepts mit allen wichtigen Akteuren (Vereine, Verbände, soziale Träger, Wohnungsunternehmen etc.) und der Öffentlichkeit in unterschiedlichen Foren (AG Verstetigung, Themenkonferenzen, Perspektivenwerkstätten), die Suche nach verlässlichen Trägern für erfolgreiche Projekte, die Anregung zur weiteren zivilgesellschaftlichen Vernetzung im Stadtteil (Bildung des Vereinsdachverbands „Forum 2000“), die längerfristige Zweckbindung von sanierten Gebäuden und Infrastrukturen (*Bundestransferstelle* 2006a, S. 31-32) und die Institutionalisierung einer Koordinations- und Steuerungsstruktur der integrierten Stadtentwicklung (*Rommelfanger/Sauter* 2010, S. 27).

Der geschilderte Wandel vollzog sich im Umfeld einer andauernden Haushaltskrise der Kommune (*Bertelsmann Stiftung* 2010, S. 114) sowie eines lokalen Politikwechsels. Zwischen 1999 und 2004 wurde die langjährige Dominanz der SPD im Stadtrat unterbrochen und stellte die CDU die Mehrheitsfraktion im Rat und den OB. Von diesen Kontextbedingungen blieb der Prozess des Übergangs zur integrierten Stadtentwicklungspolitik allerdings unberührt. Angesichts des erklärten, zeitlich stabilen, Fraktionen übergreifenden politischen Willens der Ratsparteien zum Wandel beeinträchtigten weder der anhaltende sozio-ökonomische Problemdruck auf die Gesamtstadt noch die zeitweilige Änderung der parteipolitischen Konstellation im Rat oder die vor dem Hintergrund der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vergleichsweise ausgeprägte institutionelle Verflechtung zwischen Politik und Verwaltung diesen Prozess. Als bedeutend für sein Gelingen wiederum gilt die frühzeitige Befassung mit der Verstetigungsfrage. Hierbei kam Gelsenkirchen zugute, dass die Stadt von ihren frühen Erfahrungen mit der integrierten Stadtentwicklung im Rahmen des NRW-Landesprogramms profitieren konnte. Dieser Hintergrund war auch für die breite Beteiligung aller betroffenen lokalen Akteure am „Übergangsmanagement“ und dem Entwurf einer Verstetigungsstrategie bedeutsam (*Bundestransferstelle* 2006a; *Arbeitsgemeinschaft HCU/HAW/Steg* 2011, S. 6), denn im Zuge der Teilnahme von GE-Schalke am Landesprogramm hatte die Stadt in diesem an bürgerschaftlichem Engagement zunächst armen Gebiet schon früh das Interesse der Bürger und Stadtteilakteure geweckt und zur Vernetzung angeregt (*Austermann/Ruiz/ Sauter* 2002, S. 24). Schließlich gelten auch die dauerhafte Unterstützung des lokalen Politikwandels in Gelsenkirchen/Bismarck-Schalke-Nord sowie der vom Status des „Modellgebiets Soziale Stadt“ ausgehende Anreiz für die Kommune, sich zum Innovations-Leader zu entwickeln, als Erklärungsfaktoren für Wandel und Verstetigung (*Güntner* 2012, S. 147).

4.2 Karlsruhe: Rückübergabe von Verantwortung an die Bürger

Karlsruhe wurde mit dem Stadtteil „Oststadt“ im Jahr 2000 in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen und nahm für das Gebiet bis einschließlich 2003 Förderung in Anspruch. Neben Mitteln der „Soziale[n] Stadt“ flossen schon ab Ende der 1990er Jahre auch Mittel aus dem Landessanierungsprogramm (LSP) Baden-Württembergs in den Stadtteil. Auch der Fall der Karlsruher Oststadt kann als Beispiel einer gelungenen Verstetigung des integrierten Politikansatzes gelten. Dabei handelte es sich, anders als im Falle Gelsenkirchens, weniger um eine gemeinschaftlich von Stadt, Interessenträgern und Bürgern getragene Anstrengung zur Mobilisierung von bürgerschaftlichen und kommunalen Ressourcen für die langfristige Aufrechterhaltung des neuartigen Handlungsansatzes,

sondern vielmehr um ein Exempel für eine geräuschlose ‚Rückübergabe‘ von Verantwortung für die Stadtteilentwicklung von der Kommune an die Bürger.

Anders als viele benachteiligte Stadtgebiete war die Oststadt schon zu Förderbeginn durch eine ausgeprägte Vereinsstruktur und ein funktionierendes soziales Stadtteilleben charakterisiert. Unter diesen günstigen Voraussetzungen nutzte Karlsruhe die Implementation des Programms „Soziale Stadt“ zwischen 2000 und 2003 gezielt nicht nur für die umfassende städtebauliche Aufwertung der Oststadt und für die Durchführung zahlreicher sozial-integrativer sowie kinder- und jugendpolitischer Maßnahmen zugunsten des Fördergebiets, sondern für den grundlegenden Wandel seiner planungs- und baupolitischen Governance, wobei hier von Anfang an die Beteiligung der Bürger und die Einbindung der örtlichen Vereine, Gewerbetreibenden und lokalen Institutionen (Schulen, Kindergärten, Polizei) im Vordergrund standen.

Institutionelle Manifestationen des stadtpolitischen Wandels sind beispielsweise die Errichtung eines aus Vertretern von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Stadtteilvereinen und zivilgesellschaftlichen Interessenvertretern besetzten Sanierungsbeirats für die Oststadt durch den Stadtrat bereits 2001, die Schaffung einer dezernats- und ämterübergreifende Lenkungsgruppe als permanentes Steuerungsgremium der (baulichen) Quartiersentwicklung (*Stadt Karlsruhe* 2001, S. 6) und die Errichtung einer „Koordinierungsstelle Stadtsanierung“ beim federführenden Amt für Stadtentwicklung als Bindeglied der Verwaltung in den Stadtteil. Auf Gebietsebene wiederum fungiert seit 2000 ein Stadtteilbüro unter der Leitung professioneller Quartiersmanager als Anlaufstelle für die Bürger und Kontakt zur Koordinierungsstelle (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 12). Diese unterschiedlichen Strukturen sind nach dem Auslaufen der Förderung im Jahr 2003 dauerhaft in den lokalen Politikprozess integriert worden. Hervorzuheben ist dabei, dass auch die Bürger selbst für ihren Fortbestand und die Weiterführung des integrierten Ansatzes Verantwortung übernommen haben. Dies gilt insbesondere für das Stadtteilbüro, das mittlerweile von einem traditionellen Bürgerverein in der Oststadt getragen wird.

Bei der Analyse der Gründe für diese Entwicklungen treten vor allem vier Faktoren in den Vordergrund: Erstens existierte, ähnlich wie im Fall Gelsenkirchens, Ende der 1990er Jahre ein parteiübergreifender und zeitlich stabiler politischer Wille der Ratsmitglieder zur Sanierung der „Oststadt“. Unter den sieben Ratsfraktionen herrschte dabei insbesondere breites Einvernehmen über das zentrale Governance-Ziel der Aktivierung und Bürgerbeteiligung. Den Hintergrund dieser breiten politischen Zustimmung zu einer Kernidee der „Sozialen Stadt“ bildeten zweitens u.a. positive Erfahrungen mit ersten kommunalen Ansätzen zur verstärkten Bürgerbeteiligung an einem ansonsten klassischen Sanierungsverfahren in einem anderen Stadtteil während der 1990er Jahre (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 7). Ein zentraler Faktor zur Erklärung des geschilderten Wandels stellen drittens die ausgeprägte Beteiligungskultur im Stadtteil „Oststadt“ und der hohe Selbstorganisationsgrad der Bürger schon lange vor Beginn des Aufwertungsprozesses dar. Insbesondere die Existenz traditioneller Vereinsstrukturen kam nicht nur der Realisierung des Aktivierungs- und Beteiligungsziels, sondern auch der Verstetigungsfähigkeit der integrierten Stadtentwicklungspolitik insgesamt zugute (*Stadt Karlsruhe* 2003, S. 51-53). Viertens schließlich war das aktive Eintreten einzelner kommunaler Schlüsselakteure, insbesondere der Baubürgermeisterin und der Sozialbürgermeisterin, für die rasche Umsetzung und auch dauerhafte Institutionalisierung der Grundideen der „Sozialen Stadt“ bedeutsam. Sie bezogen sich dabei u.a. auf neue übergreifende Leitbilder des Verwaltungshandelns – vor allem das Leitbild der „Bürgerkommune“ (*Landesarbeitsgemeinschaft* 2005, S. 7-8).

4.3 Kiel: Zurückhaltender Wandel, reaktive Verstetigung

In Kiel wurde 1999 zunächst der Stadtteil Mettenhof und 2000 das Ostufer/Gaarden in das Programm „Soziale Stadt“ aufgenommen. Beide Gebiete profitieren seither – teils mit Unterbrechung – von der Förderung. Die schleswig-holsteinische Landeshauptstadt stellt mit ihren beiden Fördergebieten den Fall einer Kommune dar, die angesichts massiver gesamtstädtischer Haushaltsprobleme auf staatliche Förderung städtebaulicher Aufwertungsmaßnahmen setzte (Pierre 1999). Der Ansatz der integrierten Stadtentwicklung fand hierbei im Laufe der Implementation von „Soziale Stadt“ zwar über prozedurale Anpassungen vor allem im Bereich der Bürgerbeteiligung an der kommunalen Planungs- und Baupolitik und der Netzwerkbildung mit örtlichen Interessenträgern Eingang in die lokalpolitische Praxis, die Verstetigung dieses Politik- und Handlungsmodells steht allerdings nicht explizit auf der kommunalen Agenda.

Die Implementation von „Soziale Stadt“ war in Kiel nur zum Teil von Strukturveränderungen begleitet. Auf der Policy-Ebene war das integrierte Handlungsprogramm zunächst überwiegend durch baulich-investive Maßnahmen geprägt. Dabei herrschte vor allem in der Anfangsphase zwischen den großen Ratsparteien CDU und SPD und den während der Implementation wechselnden Oberbürgermeistern keine Übereinstimmung in der Frage, inwieweit die Sanierung der Fördergebiete durch sozial-integrative und wirtschaftspolitische Projekte flankiert werden sollte. Insgesamt machte die Stadtführung die Flankierung der baulichen Aufwertung angesichts der kommunalen Haushaltsprobleme von der Verfügbarkeit entsprechender komplementärer Förderprogramme (z.B. „LOS“, URBAN II) und dem Erfolg der Verwaltung bei der Mittelakquise abhängig (Landeshauptstadt Kiel 2004, Dr.S. 0866/2004). Bei prozeduralen und organisatorischen Innovationsbestrebungen verhielt sich Kiel anfänglich vorsichtig zurückhaltend. Erste Ansätze betrafen insbesondere die Aktivierung und Bürgerbeteiligung. Hierzu errichtete die Kieler Ratsversammlung gemäß den Vorgaben der Landesregierung schon 1999 bzw. 2000 zwei Stadtteilbüros, die sich mit ihrem Stadtteilmanagement im Laufe der Implementation von „Soziale Stadt“ zu Motoren der Partizipation und Vernetzung wichtiger zivilgesellschaftlicher Stadtteilakteure entwickelten (z.B. mit einer Initiative zur Errichtung eines selbsttragenden Marketing-Netzwerks von Gewerbetreibenden, Wohnungswirtschaft und Vereinen, StadTEILMarketingGaarden). Verwaltungsintern und auf Ebene der politischen Steuerung entsprachen diesen Strukturveränderungen keine auf Dauer angelegten Anpassungen. Da die Ratsversammlung einen Teil des Implementationsmanagements von vornherein auf eine externe professionelle Stadtentwicklungsagentur ausgelagert hatte, kam die Stadtverwaltung, abgesehen von den federführenden Ämtern für Stadtentwicklung und für Wohnen und Grundsicherung, mit der Implementation von „Soziale Stadt“ nur im Bedarfsfall in Berührung.

Als ein Faktor für die Erklärung der geschilderten Entwicklung fällt zunächst die schwierige Haushaltssituation Kiels ins Auge. Ähnlich wie Gelsenkirchen verzeichnete Kiel zum Zeitpunkt der Bewerbung für die Teilnahme an „Soziale Stadt“ eine hohe Verschuldung (Landeshauptstadt Kiel 2011a, S. 125). Anders als Gelsenkirchen stand Kiel vor dem Problem, dass die seinerzeitige rot-grüne Landesregierung den Ansatz der integrierten Stadtentwicklungspolitik zwar grundsätzlich befürwortete, den Einsatz von „Soziale Stadt“-Mitteln jedoch strikt auf investive Maßnahmen begrenzt sehen wollte. Gleichzeitig gewährte das Innenministerium als Aufsichtsbehörde dabei gerade der Landeshauptstadt nur zurückhaltend Zugang zu inhaltlich ergänzenden Landesförderprogrammen.

men, denn Kiel hatte sich erfolgreich um Aufnahme in das EU-Programm URBAN II beworben und erschien daher weniger förderungswürdig als andere schleswig-holsteinische Städte (*Schleswig-Holsteinischer Landtag* 2002, S. 5). Kiel selbst wiederum sah angesichts seiner desolaten Haushaltslage keine Möglichkeit, die notwendige Ko-Finanzierung dauerhaft selbst aufzubringen (*Landeshauptstadt Kiel* 2001). Außerdem war auf Stadtteilebene die Innovationsbereitschaft, z.B. der Wohnungswirtschaft und der Eigentümer, zunächst gering. Hinzu kamen wechselnde politische Mehrheiten im Rat, der politische Wechsel an der Verwaltungsspitze und eine Uneinigkeit der großen Ratsparteien im Hinblick auf die Inhalte der integrierten Handlungskonzepte für Mettenhof und Gaarden. Generell war ein weit reichender Politikwandel in Kiel voraussetzungsreicher als in Städten anderer Bundesländer, weil die schleswig-holsteinische Gemeindeordnung eine starke Abhängigkeit der Verwaltungsspitze vom Rat vorsieht und bei unklaren Mehrheitsverhältnissen im Rat die Handlungsfähigkeit der Verwaltung eingeschränkt ist. Erste Schritte zur Fortführung von vielversprechenden Policy-Maßnahmen und einer dauerhaften Etablierung veränderter Interaktionsmuster sowie verwaltungsorganisatorische Anpassungen unternahm die Stadt unter diesen Vorzeichen erst spät. Sie waren weniger strategischer (Bürgerhaus, Stadtteilwirtschaftsbüro) als eher reaktiver Natur (z.B. Übernahme des Stadtteilbüros Gaarden in kommunale Trägerschaft zunächst bis 2014) (*Landeshauptstadt Kiel* 2011b) und bleiben daher in ihrer ‚Haltbarkeit‘ noch fraglich.

4.4 Dresden: Strategisch geplante Verstetigung mit Hindernissen

Dresden nimmt seit 1999 mit dem Fördergebiet Prohlis/Am Koitschgraben am Programm „Soziale Stadt“ teil. In das Gebiet, das seither kontinuierlich Förderung aus der Bundesländer-Initiative erhielt, flossen zeitweise komplementäre Mittel parallel aus mehreren unterschiedlichen Bundes-, EU- und Landesprogrammen („Modellvorhaben Soziale Stadt“, „LOS“, „Stadtumbau Ost“, Landessanierungsprogramm „Städtebauliche Weiterentwicklung großer Neubaugebiete [StWENG]“ etc.) (*Landeshauptstadt Dresden/ STESAD* 2003, S. 3; *Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 6). Dresden-Prohlis/Am Koitschgraben verdeutlicht den Fall eines strategisch geplanten, längerfristig angelegten und zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unvollendeten Verstetigungsprozesses.

In Dresden stand die Implementation von „Soziale Stadt“ von Anfang an im Zeichen des lokalen Politikwandels im Feld Planen und Bauen sowie der längerfristigen Übernahme des integrierten Ansatzes, mit dem die Stadt schon vor 1999 im Rahmen anderer Förderprogramme in Berührung gekommen war, in die kommunale Handlungspraxis. Zu diesen Zwecken schuf die Stadt schon in der Anfangsphase der Förderung eine neuartige, gemischt kommunal-bürgerschaftliche Governance-Struktur, bestehend aus einer beim Stadtplanungsamt und dem kommunalen Sanierungs- und Stadtentwicklungsträger STESAD angesiedelten *Programmsteuerung*, dem *Quartiersmanagement* sowie (seit 2006) dem *Stadtteilmarketing*. Außerdem legte der Stadtrat mit großer Geschlossenheit über die Fraktionen hinweg bereits im Jahr 2004 einen konkreten Zeitplan für die Implementation und Verstetigung fest. Demnach solle das im Jahr 2000 erstmals verabschiedete integrierte Handlungskonzept für Prohlis/Am Koitschgraben bis 2018 weitgehend umgesetzt sein und anschließend mit Hilfe einer Übergangsförderung bis 2020 die Verstetigung wichtiger Policy-Projekte sowie der strukturellen Änderungen erreicht werden (*Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 4; *Landeshauptstadt Dresden* 2011, S. 70).

Dresden setzte nicht nur in struktureller, sondern auch in finanzieller Vorbereitung auf die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklungspolitik bereits frühzeitig vor allem auf die enge Zusammenarbeit mit lokalen Unternehmen, Wirtschaftsvertretern und der Wohnungswirtschaft. So ist das 2006 errichtete Stadtteilmaking als ein vom Stadtplanungsamt, den lokalen Wohnungsunternehmen, Kammern und dem Quartiersmanagement getragenes Netzwerk eine zentrale Säule der Förderung der lokalen Ökonomie in der strukturarmen Plattenbausiedlung, aber auch ihrer Außendarstellung und der Imagepflege. Über dieses Netzwerk kooperiert Dresden außerdem seit 2006, also seit dem Zeitpunkt der umstrittenen Privatisierung des kommunalen Wohnungsbestands, auch eng mit den großen Wohnungsunternehmen im Fördergebiet. Diese Zusammenarbeit betrachteten die Politik und die Verwaltungsspitze von Dresden lange Zeit als ein bedeutendes Element der Stadtteil- und Wohnraumaufwertung (*Landeshauptstadt Dresden* 2009, S. 5-6), denn es gelang in diesem Zusammenhang seit 2000 umfangreiche private Investitionen für Prohlis/Am Koitschgraben zu mobilisieren (*Landeshauptstadt Dresden/STESAD* 2009, S. 6). Die künftige Entwicklung dieser für die Verstetigung der integrierten Stadtentwicklung wichtigen Kooperation ist allerdings derzeit ungewiss, da Dresden mit dem privaten Wohnungsunternehmen GAGFAH, das seinerzeit den kommunalen Wohnungsbestand im Fördergebiet seit dem Jahr 2011 gekauft hatte, im Rechtsstreit liegt (*Handelsblatt* 2011).

4.5 Zusammenfassung: Ähnliche Wandlungsansätze, variierende Verstetigungsprognose

In den vier Fällen lassen sich Ähnlichkeiten sowohl bei den ergriffenen Policy-Maßnahmen als auch den prozeduralen Neuerungen und organisatorischen Veränderungen der kommunalen Stadtplanungs- und Baupolitik erkennen. Der Vergleich verdeutlicht ebenfalls, dass die Städte unterschiedliche Wege der Implementation von „Soziale Stadt“ eingeschlagen haben und das Problem der Entlassung aus der Förderung unterschiedlich angegangen sind (*HCU/HAW/Steg* 2011). In drei Fällen lässt sich eine bewusste Vorbereitung der Verstetigung, mal als frühzeitiges Gemeinschaftsprojekt von Kommune, Bürgern und Interessengruppen (Gelsenkirchen), mal als frühe ‚Rückübergabe‘ von Verantwortung von der Stadt an die Bürger (Karlsruhe) und mal als strategisch geplantes, längerfristiges, zum Zeitpunkt der Untersuchung noch unvollendetes Vorhaben (Dresden) beobachten; in einem Fall (Kiel) stellte die Verstetigung des integrierten Politikansatzes dagegen bislang kein explizites Ziel der Implementation von „Soziale Stadt“ dar.

Die Antworten auf die Frage nach den Bestimmungsfaktoren für die (Nicht-) Anpassung der Stadtpolitik sowie für die Varianz der bisherigen Entwicklungspfade fallen unterschiedlich aus.

5. Was erklärt (Nicht-) Wandel, was (Nicht-) Verstetigung?

Die vier Fallstudien lassen erkennen, dass trotz einer erheblichen Varianz der Ausgangsbedingungen in den hier vorgestellten Städten die lokalen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung ähnliche Veränderungen in der Stadtpolitik vornehmen. Dies spricht dafür, dass die Effekte der „Soziale(n) Stadt“ zumindest partiell losgelöst von bestimmten einzelnen Faktoren wie der gesamtstädtischen fiskalischen Problembelastung, der partei-

politischen Konstellation im Rat, den institutionellen Voraussetzungen der kommunalen Politik, der Einflussmacht organisierter Stadtteilinteressen bei der Programmumsetzung oder auch der Existenz einschlägiger Policy-Vorerfahrungen zu interpretieren sind. Jeder einzelne dieser „klassischen“ Einflussfaktoren trägt für sich genommen wenig zum Verständnis des Ergreifens oder Unterlassens vorbereitender Maßnahmen zum Ausstieg aus der Förderung und zur Fortsetzung des integrierten Politikansatzes bei. So wurde auch in armen Städten mit massiven Haushaltsproblemen bis hin zur Situation der Haushaltssicherung (Gelsenkirchen) und einer insgesamt ausgeprägten Problemstruktur (Dresden) die Teilnahme an „Soziale Stadt“ zu einer Triebfeder für Innovationen. Ein vorrangig an gesamtstädtischen Belastungsfaktoren („Opferthese“) andockender Erklärungsansatz lässt sich also zumindest aus den hier betrachteten Fallbeispielen nicht ableiten. Demgegenüber erscheint die *Probleminterpretation* der lokalen Entscheidungsträger als eine entscheidende Determinante für die Innovationsfähigkeit der Kommunen. In Übertragung eines andernorts entwickelten Erklärungsmodells (*Reiter* 2010) zeigt sich, dass kommunaler Politikwandel infolge der Implementation externer Anreizprogramme in erster Linie ein Abwägungsproblem für kommunale Schlüsselakteure darstellt. Wenn lokale Politikakteure einen finanziellen Anreiz für einen kommunalen Politikwandel erhalten, werden sie den erwarteten Nutzen gegen die erwarteten Kosten bzw. Risiken abwägen. Je stärker sie der Überzeugung sind, dass Innovationen, wie der integrierte Politikansatz, erfolgversprechend sind – gleich, ob es sich dabei um Problemlösungserwartungen, möglicherweise induziert durch Lernprozesse, oder um politische Gewinnerwartungen handelt –, desto stärker werden sie dazu neigen, bereits frühzeitig Maßnahmen zur Verstetigung solcher Innovationen zu ergreifen (*March/Olsen* 2009). Übertragen auf die hier betrachteten Fälle lässt sich in Form von Hypothesen folgern, dass die folgenden Schlüsselvariablen die beobachteten Pfadunterschiede verständlich machen können:

Erstens ist eine grundlegende Verstetigungsbedingung die Bereitschaft einzelner kommunaler Schlüsselakteure mit einer politischen und/oder administrativen Leitungsfunktion (OB, Fachdezernent/in, Fachamtsleitung) zur strategisch an der Programmphilosophie orientierten Führung des Wandels. Diese Führungs- und Verantwortungsbereitschaft ist auch ein bedeutender Faktor für die Herstellung von Vertrauen und Legitimation auf der Ebene der Stadtteilakteure und bei den Bürgern sowie für die Überwindung verwaltungsinterner Widerstände (Gelsenkirchen, Karlsruhe) (*Schneider* 2010).

Von dieser ersten Bedingung ausgehend ist eine zweite verstetigungsbegünstigende Bedingung das Vertrauen der politischen und administrativen Verantwortungsträger in die Mobilisierbarkeit von Ressourcen oder Kapazität zur dauerhaft eigenständigen Fortführung des erprobten neuen Handlungspfades. Selbst massive Haushaltsprobleme stellen unter diesen Umständen nicht notwendig ein Innovations- und/oder Verstetigungshemmnis dar. Im Vorteil sind hier Städte, in denen auf Stadtteilebene bereits ein reges Vereinsleben und/oder eine Basisstruktur für weitere Vernetzung und Engagement, losgelöst von kurzfristigen Implementationserfolgen, bestehen (Karlsruhe). Eine breite Legitimationsbasis für Wandel sowohl innerhalb der kommunalen Politik als auch des Verwaltungsapparats kann dabei ihrerseits wiederum ein „Türöffner“ für weiteren Vertrauensgewinn bei lokalen Trägerakteuren (Vereine, Verbände, Wohnungswirtschaft etc.) und den Bürgern sein. Die Fallstudien haben in diesem Zusammenhang gezeigt, dass insbesondere die politische Geschlossenheit der Ratsparteien in der Frage der stadtentwicklungspolitischen Innovation für eine verstetigungsorientierte Implementation zentral ist (Gelsenkirchen). Hiermit wird die notwendige Legitimation für die Verwaltungsarbeit ge-

schaffen, um auch einschlägige Akteure, die auf Stadtteilebene als Träger und/oder Multiplikatoren von Wandel wirken können (z.B. Wohnungsunternehmen), zu mobilisieren (Dresden).

Drittens sind Wissen und Zeit bedeutende Verstetigungsfaktoren. In Kommunen, die auf Policy-Vorerfahrungen zurückgreifen können und in denen der Prozess des gezielten Sammelns von Erfahrungen mit dem oftmals neuartigen integrierten Ansatz länger andauert (Gelsenkirchen, Karlsruhe [Dresden]), sind die Aussichten auf einen dauerhaften Übergang zu diesem Ansatz günstiger als in Kommunen, wo Verstetigung nicht von vorn herein explizit ein Politikziel der Implementation entsprechender Anreizprogramme darstellt und es an Vorerfahrungen mit ähnlichen Politiken mangelt.

Diese noch vorläufigen Hypothesen wären im Hinblick auf die Frage der Verstetigungsbedingungen allgemein durch weitere empirische Forschung zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhärten. Unabhängig davon bleibt die Frage, ob und wie der Staat durch seine Förderpolitik auch weiterhin auf diesen Prozess einwirkt.

6. Schlussfolgerung

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat „Soziale Stadt“ in vielen Städten und Gemeinden zu einem Wandel der inhaltlichen Gestaltung und Steuerung der lokalen Stadtentwicklungspolitik beigetragen und vielerorts in den Kommunalverwaltungen und der Politik Lernprozesse ausgelöst, die ohne die Implementation vermutlich nicht stattgefunden hätten. Zweifellos sind die institutionenpolitischen Zielsetzungen des Programms dabei längst nicht überall eingelöst worden, so dass die organisationsübergreifende Optimierung in verwaltungsinternen Prozessen und die (Weiter-)Entwicklung von lokalen Netzwerkorganisationen (insbesondere im Zusammenspiel von Kommune, lokaler Wirtschaft und auch den Wohnungsunternehmen) und Bürgerbeteiligung auch künftig wichtige Ziele von „Soziale Stadt“ und ähnlichen Programmen bleiben, deren Umsetzung in weiterer Begleitforschung auch in Zukunft kritisch überprüft werden muss. Jenseits dieser Feststellung bestand der bisherige Nutzen auf kommunaler Ebene vor allem in der Chance zum Erproben des innovativen integrierten Politikansatzes, der in der Folge in einigen Städten bereits in die lokale Politikpraxis übergegangen ist. Trotz der insgesamt (noch) geringen Auswirkungen des Programms auf die sozio-ökonomische Situation der Bewohner benachteiligter Stadtgebiete (hier bleibt die grundsätzliche Frage, welche Problemlösungsfähigkeit von einem in erster Linie städtebaulichen Anreizprogramm erwartet werden darf) lässt sich festhalten, dass „Soziale Stadt“ in vielen Kommunen Innovationsprozesse zum Vorteil dieser Viertel und ihrer spezifischen Herausforderungen angeschoben hat. Die jüngst vorgenommene Kürzung des Fördermittelvolumens durch den Bund vermindert die Chancen auf eine weitere Diffusion dieses im Kern erfolgreichen Politikansatzes. Zwar haben einige Kommunen schon vor „Soziale Stadt“ durch die Kombination unterschiedlicher Sektorprogramme eine intensiviertere Kooperation mit lokalen Trägerakteuren und die verstärkte Beteiligung der Bürger die Entwicklung in benachteiligten Stadtgebieten befördert, demgegenüber bestand der spezifische Vorteil von „Soziale Stadt“ gerade in der Phase der Modellvorhaben zwischen 2006 und 2010 jedoch darin, dass bauliche und sozial-integrative Maßnahmen aus einer Hand gefördert und der Verwaltungsaufwand vor Ort damit verringert werden konnten. Ein auch weiterhin substan-

tieller Beitrag des Bundes zur Förderung stadtpolitischer Innovation wird mit dem Festhalten an der beschlossenen Kürzung des Fördermittelvolumens nicht zu erreichen sein.

Anmerkungen

- 1 Zwischen 1999 und 2010 flossen ca. drei Milliarden Euro in die Fördergebiete (Franke 2011, S. 15).
- 2 Dass öffentliche Politiken nicht zwingend zur Lösung objektiv gegebener Probleme gemacht werden, ist eine alte Erkenntnis. Hieran anschließend hat Renate Mayntz in der Kritik der Steuerungstheorie aus gutem Grund auf deren „Problemlösungsbias“ hingewiesen (2009 [2001], S. 32). Das Programm „Soziale Stadt“ stellt allerdings nach verbreiteter Lesart tatsächlich ein Beispiel einer problemlösungsmotivierten Politik dar.
- 3 Aufgrund der Föderalismusreform 2006 wurde der Art. 104a Abs. 4 GG, der bis dato Finanzhilfen des Bundes regelte, geändert und in den neuen Art. 104b GG transferiert.

Literatur

- Aehnelt, Reinhard, 2005: Zwischenevaluierung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ – zentrale Ergebnisse, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), Die soziale Stadt – Ein Programm wird evaluiert. Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/3.2005, Bonn: BBR, S. 63-73.
- Alisch, Monika, 2002: Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Arbeitsgemeinschaft HCU (HafenCity Universität Hamburg) /HAW (Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg)/Steg (Stadtentwicklungs- und Stadterneuerungsgesellschaft Hamburg mbH), 2011: Sicherung tragfähiger Strukturen für die Quartiersentwicklung. Prozesse und Ankerpunkte. Arbeitspapier, Berlin: BBSR.
- Austermann, Klaus/Ruiz, Marcelo/Sauter, Matthias, 2002: Integrierte Stadtteilentwicklung auf dem Weg zur Verstetigung Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Abschlussbericht der Programmbegleitung vor Ort (PvO) im Rahmen des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu), Dortmund: ILS.
- Bauministerkonferenz (ehemals ARGEBAU), 2005: Leitfaden zur Ausgestaltung der Gemeinschaftsinitiative „Soziale Stadt“.
- Bertelsmann Stiftung, 2010: Kommunalen Finanz- und Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Autoren: Florian Boettcher (TU Kaiserslautern), Martin Junkernheinrich (TU Kaiserslautern), unter Mitarbeit von Gerhard Micosatt (Forschungsgesellschaft für Raumfinanzpolitik mbH), Gütersloh: Bertelsmann.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus, 2009: Politikfeldanalyse, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt, 2006a: Dritte bundesweite Befragung Programmgebiete „Soziale Stadt“ Endbericht zur Auswertung, Berlin: Difu.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt, 2006b: Verstetigungsansätze zum Programm Soziale Stadt, Berlin: Difu.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt, 2008: Statusbericht 2008 zum Programm Soziale Stadt. Studie der Bundestransferstelle Soziale Stadt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vertreten durch das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin: BMVBS.
- Bundestransferstelle Soziale Stadt, 2012: <http://www.sozialestadt.de/programm/handlungsfelder/index.phtml> (Zugriff am 04.02.2012).
- Eichener, Volker, 2000: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die soziale Stadt“ – Ergebnisse der Diskussion, in: Schader-Stiftung (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 101-127.

- Franko, Thomas*, 2011: Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt. Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet? Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin: FES.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), Lokale Politik(forschung) zwischen Krise und Erneuerung, Wiesbaden: VS Verlag (i.E.).
- Güntner, Simon*, 2012: Von der Initiative zur Struktur?, in: *Fachgebiet Sozialpolitik (Universität Kassel)* (Hrsg.), Dokumentation zur Jahrestagung „Infrastrukturwandel im Wohlfahrtsstaat. Formen, Prozesse, Konsequenzen“ der Sektion Sozialpolitik der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, 06./07. 10.2011, Universität Kassel.
- Häußermann, Hartmut*, 2011: Das Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: *Dahme, Heinz-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.), Handbuch kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 269-279.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter*, 2004: Stadtsoziologie. Eine Einführung, Frankfurt/Main: Campus.
- Handelsblatt*, 2011: Die Gagfah Group poliert ihr Image, Handelsblatt (22.07.2011).
- IJS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH*, 2004: Die Soziale Stadt. Ergebnisse der Zwischenevaluierung. Bewertung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ nach vier Jahren Programm Laufzeit, Berlin: BBR.
- Küpick, Susanne/Mürböck, Marion*, 2003: Analyse sozial-integrativer stadtteilbezogener Projekte. Eine exemplarische Untersuchung am Beispiel Gelsenkirchen-Bismarck/Schalke-Nord. Dortmund: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg*, 2005: Hochschulen und Stadtteilprojekte im Dialog, Dokumentation des 2. Netzwerk-Treffens der Landesarbeitsgemeinschaft Soziale Stadtentwicklung und Gemeinwesenarbeit Baden-Württemberg, 22. April 2005 Bürgerhaus Neckarstadt Mannheim, Mannheim: LAG BW.
- Landeshauptstadt Dresden/STESAD*, 2003: Dresden Prohlis/ Wohngebiet Am Koitschgraben. Integriertes Handlungskonzept. Fortschreibung 2003, Dresden.
- Landeshauptstadt Dresden/STESAD*, 2009: Die Soziale Stadt – Prohlis/ Wohngebiet Am Koitschgraben. Vorstellung des Programmgebiets. <http://www.sozialestadt.de/gebiete/dokumente/026-100512.pdf> (Zugriff am 03.03.2012).
- Landeshauptstadt Dresden (Die Oberbürgermeisterin)*, 2009: Fortschreibung des Integrierten Handlungskonzeptes „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die Soziale Stadt“ für das Gebiet Dresden-Prohlis/Wohngebiet Am Koitschgraben für den Zeitraum 2010 bis 2020. Vorlage V0186/09, 08.09.2009.
- Landeshauptstadt Dresden (Die Oberbürgermeisterin)*, 2011: Niederschrift zum öffentlichen Teil der 30. Sitzung des Stadtrates (SR/030/2011), Donnerstag, dem 14. Juli 2011, Dresden.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2001: Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt, Programmjahr 2001. Drucksache (Dr.S.) 0224/2001, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2004: Zwischenbericht „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Drucksache (Dr.S.) 0866/2004, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel (Amt für Kommunikation, Standortmarketing und Wirtschaftsfragen, Abteilung Statistik)*, 2011a: Kieler Zahlen 2010, Statistischer Bericht Nr. 210, Kiel.
- Landeshauptstadt Kiel*, 2011b: Übernahme der Trägerschaft für das Büro Soziale Stadt Gaarden und das Stadtteilbüro Ost durch die Projektgesellschaft Kiel-Gaarden GmbH“. Drucksache (Dr.S.) 0855/2011, Kiel.
- March, James G./Olsen, Johan P.*, 2009: The logic of appropriateness. ARENA Working Papers WP 04/09. Oslo: Center for European Studies, University of Oslo.
- Mayntz, Renate*, 2009 (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: *Dies.*, Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt/New York: Campus, S. 29-40.
- Mensch, Kirsten*, 2001: Politische Steuerung am Beispiel des Bund-Länder-Programms „Die Soziale Stadt“ – Werkstattpapier zum Kolloquium, in: *Schader-Stiftung* (Hrsg.), Politische Steuerung der

- Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 13-36.
- Pierre, Jon*, 1999: Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, in: *Urban Affairs Review* 34 (3), S. 372-396.
- Reiter, Renate*, 2010: Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag.
- Rommelfanger, Stefan/Sauter, Matthias*, 2010: Integrierte Stadt(-teil-)entwicklungspolitik. Vom Sonderprojekt zur Regelaufgabe – Das Beispiel Gelsenkirchen, in: *Sozial Extra*, 7/8, S. 25-29.
- Ruiz, Marcello/Sauter, Matthias*, 2007: Die Verstetigung der Sozialen Stadt, in: *Soziale Stadt - info* 21, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), S. 2-5.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag*, 2002: Die Entwicklung des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ (Drucksache 15/1944). Bericht der Landesregierung. Drucksache 15/2080, Kiel.
- Schmals, Klaus M.*, 2001: Politische Steuerungsinstrumente sozialintegrativer Stadtentwicklung – ein Überblick, in: *Schader-Stiftung* (Hrsg.), Politische Steuerung der Stadtentwicklung. Das Programm „Die soziale Stadt“ in der Diskussion, Darmstadt: Schader-Stiftung, S. 52-69.
- Schneider, Wolfram*, 2010: Von Bismarck und Schalke-Nord lernen. Wie sich eine Stadtverwaltung mit dem Programm Soziale Stadt verändert, in: *Sozial Extra*, 7/8, S. 22-24.
- Schridde, Henning*, 2001: Die Soziale Stadt in der Politikverflechtung, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 47/2, S. 105-135.
- Stadt Karlsruhe*, 2001: Rahmenkonzept der Stadtteilentwicklung in Karlsruhe 2001, Karlsruhe: <http://www1.karlsruhe.de/Stadtentwicklung/afsta/Stadtentwicklung/Stadtteilentwicklung/download/gr-vorlage-rahmenkonzept-181201.pdf> (Zugriff am 05.03.2012).
- Stadt Karlsruhe*, 2003: Dokumentation Bürgerbeteiligung in der Oststadt-Karlsruhe 2001–2003, Karlsruhe: Koordinierungsstelle Stadtsanierung.
- VV-Städtebauförderung*, 1999: Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 a Absatz 4 des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen.
- VV-Städtebauförderung*, 2011: Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2011 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen vom 16.12.2010/18.03. 2011.
- Walther, Uwe-Jens*, 2004: Die europäische Stadt als Soziale Stadt? Das deutsche Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“, in: *Siebel, Walter* (Hrsg.), Die europäische Stadt, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 332-344.
- Walther, Uwe-Jens/Güntner, Simon*, 2007: Vom lernenden Programm zur lernenden Politik? Stand und Perspektiven sozialer Stadtpolitik in Deutschland, in: *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* (Hrsg.), Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe. Informationen zur Raumentwicklung 6.2007, Bonn: BBR, S. 349-362.
- Zimmermann, Karsten*, 2011: Der Beitrag des Programms „Soziale Stadt“ zur Sozialen Stadtentwicklung, in: *Hanesch, Walter* (Hrsg.), Die Zukunft der „Sozialen Stadt“, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 181-201.

Anschrift der Autorin:

Dr. Renate Reiter, FernUniversität in Hagen, Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften (KSW), Institut für Politikwissenschaft; Lehrgebiet III: Politikfeldanalyse, Universitätsstr. 41 / ESG, 58084 Hagen
E-Mail: renate.reiter@fernuni-hagen.de